

博士學位論文

内容の要旨及び審査結果の要旨

第 46 号

2019 年 9 月

京 都 産 業 大 学

は し が き

本号は、学位規則（昭和28年4月1日文部省令第9号）第8条の規定による公表を目的とし、令和元年9月14日に本学において博士の学位を授与した者の論文内容の要旨及び論文審査結果の要旨を収録したものである。

学位番号に付した甲は学位規則第4条第1項によるもの（いわゆる課程博士）であり、乙は同条第2項によるもの（いわゆる論文博士）である。

目 次

課程博士

1. <small>なかおか</small> 中岡 <small>だい き</small> 大記	〔博士（法政策学）〕	1
--	------------------	---

氏 名（本 籍）	中岡 大記（大阪府）
学 位 の 種 類	博士（法政策学）
学 位 記 番 号	甲法 第8号
学位授与年月日	令和元年9月14日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
論 文 題 目	国連専門機関における事務局のイニシアティブ ーユネスコを事例とした機能的アプローチからの考察ー
論文審査委員	主 査 植村 和秀 教授
	副 査 川合 全弘 教授
	〃 溝部 英章 教授
	〃 芦立 秀朗 教授

論 文 内 容 の 要 旨

本論文は、国家間闘争のなかにある国際機構が、どのようにすれば国際的な財やサービスを適切に供給できるかについて検討することを目的とするものである。その際、国際機構のなかでも特に、国際的な行政機関としての国連専門機関に注目し、具体的には、ユネスコを対象とする。ユネスコは、政治化の過程のなかで、1980年代にアメリカとイギリスの脱退を経験し、その後、復帰を経験した。この一連の経緯について、デイヴィッド・ミトラニーの機能的アプローチを活用して、国際機構の運営上の課題と対応を検証していくことを、本論文は目指している。

従来、国際機構を対象とする研究においては、国際機構を加盟国の道具にすぎないと把握し、加盟国から独立した意義を認めようとしない立場と、国際機構を加盟国とともに独立したアクターであると把握し、その意義を重視する立場とがあった。本論文は後者の立場、すなわち、ネオリベラリズムの立場を採用し、ユネスコを独立したアクターと捉え、とりわけ事務局の運営能力に注目して、政治化からアメリカとイギリスの脱退と復帰へと至る一連の過程での事務局の役割を検証している。

そのためにはまず、国際機構の存在意義とは何かが問われねばならないであろう。本論文は先

行研究を整理して、国際社会に解決すべき問題があり、その問題に対して有効な政策を供給するところに国際機構の存在意義はある、と指摘する。ユネスコであれば、教育・文化・科学の諸領域に関して、国際的な行政を担う専門機関として、有効な政策を供給するところにその存在意義がある、とするのである。

しかしまた、国際機構には加盟国があり、加盟国の意向を当然ながら尊重しなければならない。そこで往々にして生じるのが、国際機構の政治化である。本論文は、1970年代以降に政治化という概念への研究者の関心が高まったと指摘する。ただしそこでは、加盟国による政治化に関心を持つ先行研究とは別に、国際機構の事務局がもたらす政治化に関心を持つ先行研究もあったことを強調し、事務局による政治化、もしくは、政治化の助長という視点への強い関心を表明する。というのは、ユネスコの事例においては特に顕著に、事務局が政治化に果たした役割が大きく、そして後には、脱政治化に果たした役割が大きかった、と本論文が主張するからである。

ユネスコでは、加盟国間の主張が対立し、アメリカとその同盟国、ソ連とその同盟国、さらに第三世界の国々とのあいだで激しい議論が行なわれた。とりわけイスラエルに関する議論は激しかった。その対立が嵩じてアメリカ・イギリスの脱退へと向かう動きのなかで、事務局はどのように行動したのか。本論文の立場は、有効な政策の供給に国際機構の存在意義を求めるものであり、そのため大国の脱退は失敗と判断される。活動資源の多くを供給する大国が脱退することは、国際機構による政策の供給にとって望ましいことではなく、事務局のイニシアティブによって国際機構の政治化をできる限り抑止し、脱政治化によって有効な政策の供給を潤沢にすることが、国際機構としての成功である、という判断である。

なお、アメリカのユネスコからの脱退は1984年であり、復帰は2003年である。イギリスの脱退は1985年であり、復帰は1997年である。本論文は、イギリスよりもアメリカの方が、ユネスコをより強烈に批判し、より長期間脱退していたことに鑑み、アメリカの動向を分析の一つの主軸とする。その際、本論文が先行研究との関連で独自性を主張するのは、アメリカの復帰に注目するところである。ユネスコからの脱退についての研究の多さに対して、復帰についての研究はきわめて少ない。しかし、脱退と復帰を政治化からの一連の流れとして捉えてこそ、国際機構にとっての失敗と成功とは何か、アメリカが政策を変更した理由は何か、国際機構の運営における課題や対策とは何かが、より明確に把握できるようになるはずである。こう本論文は主張する。

検討の課題と意義をこのように明らかにしたうえで、それではどのような検討の方法が採用されたであろうか。本論文は、デイヴィッド・ミトラニーの機能的アプローチを記述モデルとして活用する。ミトラニーが1943年に刊行した“A Working Peace System”は、これまでさまざまな日本語訳で紹介されてきた。その主旨は、現実機能しうる平和構築のための国際システムの提唱というところにあり、第二次世界大戦が後世から見れば終焉に近づくなかで、同書は、戦後の平和をどのようにすれば作り上げることができるかという問題に取り組んだものである。

ここでミトラニーは、世界政府や連邦制の構想に反対し、さまざまな分野での国家間協力を推進しようと提案する。そして、固定的な制度設計ではなく、実務的な課題解決の積み重ねをまず行なっていくべきとし、前者を立憲的アプローチと呼んで斥け、後者をプラグマティックなアプ

ローチと呼んで戦後の基本方針に推奨する。そして、大国の力を尊重しつつ、非政治的な技術専門官の活躍を促し、協力の実績を積み上げていつて平和を実現しよう、と主張するのである。

本論文は、このミトラニーの提案に対して、国家間の実務的な協力が平和を実現させるという想定への批判と、政治化の流れは非政治的な協力によって乗り越えられるという想定への批判が強くあったことを指摘する。しかしそのうえで、平和の実現という理想への道としてではなく、国際機構の適切な運営という視点から、政治化の流れを回避するための諸条件を具体的に考えることに活用したい、と主張するのである。

そこで本論文は、機能的アプローチの中心命題である政治的なものと非政治的なものの区別を、政治的マターと行政的マターとして捉えなおし、政治化による政治的マターの過剰が国際機関の運営の失敗をもたらす、脱政治化によるその抑制が成功をもたらすと把握する。そしてユネスコについて、特に事務局長の役割に注目し、ユネスコの政策決定過程を分析して、政治的マターと行政的マターのバランスを検証していくのである。

それではユネスコにおいて、どのような政治化が進行したのであろうか。ユネスコにおいては、イスラエルをめぐる加盟国間の対立が、1974年のアメリカによる分担金拠出停止となり、報道の自由や諸人民の権利などをめぐる加盟国間の対立が、1984年のアメリカの脱退、1985年のイギリスの脱退となった。アメリカの脱退の理由に関しては、アメリカ国務省によるユネスコの政策レビュー文書が重要であり、脱退の経緯に関しては、ユネスコの政策決定システムと事業予算が重要となる。本論文は、これらについて検証を行なっている。

従来、アメリカとイギリスの脱退には政治的要因が重視されてきたが、本論文は、それと同程度に重要な、あるいはより重要な要因として、組織のミスマネジメントがあったのではないかと主張する。実際、当時のレーガン政権とサッチャー政権は、国内的にも行政のマネジメントを重視し、改革を推進しており、国際機構に対してもマネジメントの改善を要求して何ら不思議ではなかった。政治的要因ももとより重要であるが、国際機構の適切な運営をめぐる争いという要因も重要である、とするのである。

ただし、国際機構の適切な運営が政治的要因と無関係である、と本論文は主張しているわけではない。むしろ、ユネスコの事務局が政治化への流れを抑止せず、むしろ助長し、加盟国間の対立を激化させて、組織運営上の重大な危機を招いた、というのが本論文の見解である。

ユネスコには組織運営において、さまざまな特徴や制約があった。たとえば、機構の活動の前提が包括的・抽象的で漠然としすぎており、それにもかかわらず加盟国による十分な討議の時間は確保されず、具体的なアジェンダ設定は事務局長と一部加盟国に制限され、採決は一国一票制で行なわれる、といった諸点である。事務局はこれらの特徴や制約を踏まえて、できるかぎり、政治的マターを行政的マターに転換して、組織の政治化による機能不全を避けるべきであった、と本論文は判断する。そしてその際に、政治化から脱退までのみならず、復帰へと至る一連の過程を検討の対象とするところに、本論文の特徴がある。

アメリカのユネスコ政策に関しては、国務省による議会への年次報告書が重要である。そこにはユネスコのマネジメントについて、課題の指摘と改善状況への評価が記されている。ユネスコ

側では、事務局長の交代もあり、イスラエルへのきわめて激しい非難の文言は公式文書で控えられ、ソ連とその同盟国、第三世界の国々から主張された報道や人権の脱欧米主導への動きへの関与も控えられていった。事務局は、政治的な問題の技術的な問題への転換を明らかに後押しし、その方針を事業予算にも反映させ、マネジメントの改善としたのである。

もとより、このような転換を現実主義の立場から、東西冷戦の終結とソ連の滅亡などの事情によって説明することは十分に可能である。ただし、それはそれとして、ユネスコ事務局が脱政治化による組織運営の改善に努め、現実に関能する国際機構としてのアピールに成功し、イギリスの復帰、アメリカの復帰へと至った事情も見逃されるべきではない。本論文は、終章を「事務局のイニシアティブ——安定的な運営のために何が可能か？」と題し、脱政治化での事務局の役割を強調する。技術的に議論すれば避けられるほど政治化の問題は簡単ではないと認めつつも、「可能な限り技術的な議論を行うための制度を構築しつつ、政策形成や事務局長のリーダーシップを通じた技術的な政策議論を行う」ことによって脱政治化を促進し、国際機構の安定的な運営を実現していくことに、本論文は、国際機構の存在意義に即した課題を見出すのである。

本論文は最後に、この問題の現代的意義を示唆している。アメリカとイスラエルは 2018 年にユネスコを脱退した。これがどのような意味を持つかは今後の検証課題であり、そのためにも、前回の脱退と復帰の検証が重要となる。さらにまた、グローバルな社会における公共性の形成というより広い視点とのつながりも重要であり、本論文はその検討への一助たりうることに言及されている。

論文審査結果の要旨

本審査報告書は、京都産業大学大学院法学研究科博士後期課程に在籍する中岡大記氏（以下、学位申請者）から博士学位論文審査のために提出された「国連専門機関における事務局のイニシアティブ—ユネスコを事例とした機能的アプローチからの考察」（以下、申請論文）の内容とその研究姿勢が、博士（法政策学）の学位を授与するにふさわしいものであるかについて報告するものである。審査は、2019年7月17日の法学研究科会議で任命された4名の調査委員（主査 植村和秀、副査 溝部英章、副査 川合全弘、副査 芦立秀朗）によって行われた。

学位申請者は、京都産業大学大学院法学研究科に在籍し、公共政策学を中心に、行政学、国際機構論に及ぶ学際的な研究を進めてきた。2014年度には「ユネスコ教育部門の政策変遷と国際潮流からの乖離度」と題する論文で、修士（法政策学）の学位を得ている。その後、博士後期課程に進学し、ユネスコを主たる研究対象として継続的かつ着実に研究を積み重ねてきた。その研究成果として、「ユネスコ教育政策の歴史的展開とその特徴—EFA 概念を手がかりとして」を『産大法学』第51巻第3・4号（2018年1月）に、「ユネスコ失敗の機能主義的解釈—1980年代の米英脱退を事例として」を『京都産業大学世界問題研究所紀要』第34号（2019年3月）に、それぞれ公表している。

学位申請者はまた、2019年3月12日開催の第32回京都産業大学法政研究会において研究報告を行っている。この研究会は法学部の教員と大学院生によるものであり、学位申請者は、「国際機構のイニシアティブ—ユネスコを事例とした機能主義的観点からの考察」と題する報告を行い、活発な質疑応答を行った。この表題に現れているように、学位申請者の問題関心は、国際機構が現実に機能するためにはどのような条件を満たすべきなのか、にある。学位申請者は、この問題を考えるための一つの事例として、ユネスコに注目し、この問題を考えるための方法として、デイヴィッド・ミトラニーの機能的アプローチを活用しようと試みるのである。

申請論文に関して言えば、その特徴は、アメリカとイギリスのユネスコからの脱退を、ユネスコの政治化から脱退、さらには復帰へと至る一連の過程として把握するところにある。申請論文は、アメリカの脱退の政治的事情を重視することの多かった先行研究に対して、脱退を一連の過程の一局面と捉えたうえで、むしろ国際的な行政を担う専門機関であるユネスコの事務局の側の動向を重視し、ユネスコ事務局を独立したアクターとして把握する。そのうえで、ユネスコの政治化と脱政治化が事務局の動向との関連でどのように生じ、そのそれぞれが特にアメリカの脱退と復帰にどのように関係し、国際機構の運営に関してどのような課題を提示したのかを明らかにしたところに、申請論文の学術的価値はある。

申請論文は、政治的なものと非政治的なものの区別を、政治的マターと行政的マターとして捉えなおし、政治化による政治的マターの過剰が国際機構の運営の失敗をもたらし、脱政治化によるその抑制が成功をもたらすと把握する。この視点はユネスコの事例においてたしかに有効であり、アメリカ国務省によるユネスコの政策レビュー文書やユネスコの事業予算などの検討を通じて、その検討は実証的に堅実なものである。ミトラニーの機能的アプローチをこの問題に応用し、

国際機構が現実に機能するための諸条件を考察するのに活用するという方法も、説得的かつ魅力的である。

ただしそれゆえに、申請論文にはさらなる課題も派生する。まずミトラニーのアプローチを応用することに関しては、ミトラニーの思想について、その歴史的文脈も含めてより精密に把握し、その構想の妥当性を検証すべきであるとともに、ミトラニーに欠けているもの、ミトラニー以外のアプローチで活用可能なものの検証を継続していくべきである。国際機構が現実に機能するための諸条件の探究は、まさに現代に必須の研究課題であり、より精緻に考究していく価値が学術的にも政治的にも存在するからである。研究対象としてのユネスコに関しては、事務局長の立場がきわめて強いところに、ユネスコの国際機構としての例外性を認めることも可能であり、他の諸事例との比較を通じて、国際機構が現実に機能するための諸条件を、研究対象面からもより多面的に考究していくことが望ましい。急激に変化していく現代において、あるいは新たに国際機構を創設するに際しても、これら諸条件の検討はきわめて有益である。

今後、既存の国際機構を改革し、申請論文は、学術的に意義のある問題関心に即して、研究対象と研究方法が適切に選択され、適切に連動され、学術的に価値の高い研究成果が明らかにされている。研究対象をさらに増やし、研究方法をさらに検証していく必要があるものの、それは学位申請者も自覚しており、今後の努力に期待したい。

以上の通り、学位申請者は申請論文で、政治学・政策学などの専門知識に基づき、学術性の高い分析と高度に説得力のある議論を展開し、グローバルな社会における公共性の形成という重要な問題に取り組む姿勢を示している。これは、法政策学専攻博士後期課程のディプロマ・ポリシーの基準を十分に満たすものである。

調査委員 4 名は全員一致で、学位申請者中岡大記氏が、博士（法政策学）の学位を授与されるに十分な資格を有するものと判断した。